



XLIX Legislatura

DEPARTAMENTO
PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 1223 de 2023

Carpeta Nº 3286 de 2023	Comisión Especial para el tratamiento del proyecto de ley por el que se crea el sistema previsional común

---

SISTEMA PREVISIONAL COMÚN

Se crea y se establece el procedimiento de convergencia de los regímenes actualmente vigentes

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 9 de febrero de 2023

(Sin corregir)

Preside:	Señor Representante Pedro Jisdonian.
Miembros:	Señoras Representantes Verónica Mato, Ana María Olivera Pessano, Carmen Tort y señores Representantes Jorge Alvear González, Rubén Bacigalupe, Felipe Carballo Da Costa, Gonzalo Civila López, Gustavo Olmos, Ernesto Gabriel Otero Agüero, Daniel Peña, Álvaro Perrone Cabrera, Iván Posada Pagliotti, Conrado Rodríguez, Juan Martín Rodríguez, Sebastián Valdomir, Carlos Varela Nestier, Pablo Viana y Álvaro Viviano.
Asiste:	Señor Representante Marcelo Fernández Cabrera.
Invitado:	Por la Asociación Uruguaya de Empresas Aseguradoras (AUDEA), señor Alejandro Veiroj (Director Ejecutivo).
Secretario:	Señor Francisco J. Ortiz.
Prosecretarias:	Señoras Sandra Pelayo y Joseline Rattaro

═══════II═══════

SEÑOR PRESIDENTE (Pedro Jisdonian).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Damos la bienvenida al señor Alejandro Veiroj, director ejecutivo de la Asociación Uruguaya de Empresas Aseguradoras.

Escuchamos su exposición.

SEÑOR VEIROJ (Alejandro).- Vamos a hacer una presentación muy similar a la que hicimos en la Comisión del Senado.

Estructuraremos la presentación en tres partes. En primer término, vamos a dar un poco de contexto a lo que ha venido pasando con el sistema previsional en cuanto a la participación de las aseguradoras; luego, vamos a efectuar algunos comentarios sobre el proyecto de ley y, por último, contestaremos todas las preguntas.

En cuanto al alcance de nuestros comentarios, en el día de hoy nos gustaría decir que nuestras opiniones están limitadas al pilar de capitalización específicamente en lo que refiere al rol de las compañías de seguros en el sistema previsional. El contexto histórico ustedes lo conocerán: las empresas privadas de seguros participaron del mercado asegurador desde el comienzo de la ley de 1996 y con el correr de los años las cinco empresas de seguros que participaban se fueron retirando del mercado por un problema de diseño que a continuación explicaré. Lo que sucede es que si bien el mercado de seguros previsionales está abierto a la competencia, existe un monopolio de hecho del Banco de Seguros del Estado en los dos seguros que existen al día de hoy: el seguro colectivo de invalidez y fallecimiento y el seguro de renta vitalicia previsional.

¿Por qué se retiraron las empresas privadas de seguros del mercado? Básicamente, por un problema de diseño fundamental, que es el riesgo de calce de monedas entre la moneda con la cual se indexan las pasividades y la moneda en la cual las compañías de seguros deben invertir. Lo que sucede es que a las pasividades hay que ajustarlas por el índice medio de salarios, y los activos que están disponibles para invertir en su mayoría son ajustables por el IPC. Ha habido emisiones en Unidades Previsionales, que son ajustables por el IPC, pero esto ha sido de carácter limitado y no existe una percepción en el mercado privado de que pueda haber un mercado profundo de inversiones en Unidades Previsionales como para poder tener calzada la cartera. ¿Esto qué significa? Que una compañía de seguros que participa en esto puede tener un riesgo muy elevado de activos y pasivos a muy largo plazo en unidades diferentes, y eso es un riesgo desproporcionado que las compañías de seguros no están dispuestas a tomar porque no hay forma de gestionarlo adecuadamente en forma profesional.

Este es el problema principal.

Además, hay un par de problemas. En cuanto al que nosotros denominamos de seguridad jurídica, ha habido a lo largo de los años modificaciones en los parámetros previsionales que maneja el Banco Central, ya sea en las tasas de interés, como en los márgenes y en las tablas de mortalidad. Por último, hay aspectos en el diseño que a nuestro entender son impropios de los sistemas de capitalización, como el famoso tema de las reconfiguraciones de núcleo familiar; eso, en parte, mejora con el nuevo proyecto, pero no de forma completa.

En cuanto a los comentarios específicos sobre el proyecto, el primer tema a abordar es el que mencioné hoy del calce de moneda. Este tema no es parte del proyecto de ley; por lo tanto, se mantiene el desafío de que al final del sistema las rentas vitalicias sean pagadas por un operador único. Difícilmente los operadores privados ingresen al mercado con el diseño actual. A título informativo, hemos hecho una propuesta a nivel de la OPP y

también lo hemos conversado a nivel del MEF para que se cree un *swap* de moneda entre el IPC y el índice medio de salarios, que es algo que está a estudio, pero entendemos que no es la prioridad en este momento respecto al tema previsional. Obviamente, una solución por la vía de un incremento en las emisiones en Unidades Previsionales sería inviable porque requeriría emisiones en UP de montos muy elevados, con lo cual la solución vía *swap* parecería la más adecuada.

El tema de la seguridad jurídica, que mencioné recién, se mantiene en el proyecto, aunque se mitigó parcialmente, por un lado en lo relativo a las tablas de mortalidad. Hay algunos artículos en el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo que fueron mantenidos en el proyecto aprobado por el Senado, que de alguna forma dan más seguridad a las adecuaciones de la tabla de mortalidad. También vemos positivamente la separación de los reguladores.

Con respecto al tope de los márgenes de utilidad, que es el precio del seguro, hemos propugnado -y entiendo que el Banco de Seguros del Estado también lo ha hecho cuando se discutía a nivel de la Comisión de Expertos- por que el precio no sea regulado, sino que el sistema opere como lo hace la mayor parte de los seguros, que son libres. Sin embargo, el proyecto mantiene un control sobre el precio. Entendemos que esto podría sentirse si el mercado fuera monopólico, como de hecho hoy lo es, pero no en cuanto a la forma en que se ha diseñado el sistema, que es que haya competencia. Nuestra propuesta es revisar esto y proponer una metodología de cálculo que elimine arbitrariedad en la forma de estimar el control de precios que hoy tiene en su poder el Banco Central.

El tema de las reconfiguraciones de núcleo familiar es impropio de los sistemas de capitalización en el sentido de que esto pertenece más al primer pilar, al pilar administrado por el BPS. El problema general se mantiene, aunque fue mitigado bastante por el hecho de que se exige que los concubinatos entre personas deben tener un mínimo de tres años para poder ser consideradas a los efectos previsionales. Esto está en el artículo 56 del proyecto aprobado por el Senado y en el artículo 57 del Poder Ejecutivo.

Otro tema que también hemos discutido, que se mantiene y no vemos con buenos ojos, es el de los servicios bonificados sin aportes. Entendemos que esto no es propio de un sistema de capitalización; sí de reparto, pero no de capitalización. Esto quiere decir que en la parte de capitalización hay trabajadores a los que se les agrega un ficto por el cual no hicieron aportes, lo que genera ciertos subsidios cruzados entre personas que ahorraron y aportaron efectivamente y personas que no lo hicieron. Esto no pertenece realmente al esquema de capitalización.

Otro tema que nos gustaría mencionar es el del ahorro voluntario. El diseño del sistema básicamente propone algunas alternativas nuevas de ahorro voluntario. Desde el mercado de seguros entendemos que sería conveniente incorporar figuras de seguros dentro del elenco de instrumentos con los cuales se puede ahorrar. El seguro en el mundo es uno de los instrumentos que se utilizan como ahorro previsional; es válido en Chile y en países desarrollados. Existen seguros que están identificados como seguros previsionales y tienen las ventajas del ahorro previsional en cuanto a las deducibilidades fiscales correspondientes. En el caso uruguayo, el ahorro voluntario está canalizado únicamente a través de las administradoras de fondos.

Quisiera hacer un comentario sobre el tema de la competencia. Todos los temas que hemos planteado hasta ahora, a nuestro entender van a contribuir a mantener una situación de monopolio y van a profundizar la desigualdad que existe hoy en día en las condiciones de competencia en el mercado asegurador en su conjunto, no solo en lo previsional. Hoy, tenemos un mercado de seguros en el que compiten compañías

privadas de seguros con una compañía estatal que dispone de dos herramientas de competencia diferenciales: el seguro de accidentes de trabajo, que es monopólico, y el seguro previsional. Entendíamos que esta reforma era una oportunidad, por lo menos, para disminuir una de esas asimetrías, pero no lo va a hacer.

Un tema que también va en ese sentido -este es un comentario de segundo orden- tiene que ver con el artículo 103 del proyecto, que permite al operador estatal y a los bancos formar AFAP, y esto no le está permitido a una compañía de seguros. Esta es otra asimetría más. Tenemos a un competidor de las compañías privadas que puede tener AFAP; sin embargo, las aseguradoras no lo pueden hacer.

Por último, me gustaría comentar acerca de la regulación que la ley establece sobre las inversiones. La ley previsional del año 1996 establecía que las inversiones de las empresas de seguros tenían que hacerse con los mismos instrumentos y condiciones que el Fondo de Ahorro Previsional -con sus más y sus menos- y le daba al Banco Central la potestad de regular esto. El artículo sobre inversiones mantiene una redacción similar, aunque un poco más genérica. Permite que las inversiones de las aseguradoras sean en los mismos activos que el Fondo de Ahorro Previsional. La dificultad que vemos, el desafío, es que el Banco Central en el pasado interpretó que la Ley Nº 16.713 exigía exactamente las mismas normas de diversificación para las aseguradoras que para las AFAP. Nosotros estamos proponiendo algo que hemos discutido con la Comisión de Expertos y con el equipo de Rodolfo Saldain en su momento, que es aclarar en la ley que la limitación legal aplica a los activos admitidos, pero no a su diversificación. Entendemos que los objetivos de inversión de una aseguradora son completamente diferentes que los objetivos de inversión de un Fondo de Ahorro Previsional en sus diferentes fases. Esto en el proyecto queda a lo que disponga el Banco Central. Hay campo para que la ley se más clara en cuanto a que la limitación aplica únicamente a los activos admitidos y no a las diferentes normas de diversificación.

Es todo lo que tenía para comentar. Quedo a las órdenes para contestar preguntas.

SEÑOR REPRESENTANTE CARBALLO DA COSTA (Felipe).- Agradezco la información.

En la última parte habló de que mantuvieron alguna reunión con los expertos. ¿En esa reunión hicieron algunas propuestas? ¿Fueron consultados simplemente o se generó la instancia para que pudieran hacer algunas propuestas? ¿En el proyecto que hoy está a consideración de esta Comisión ven reflejadas algunas de las propuestas, en el caso de que las hayan hecho en ese momento?

SEÑOR REPRESENTANTE VALDOMIR (Sebastián).- Voy a hacer una pregunta muy puntual que de repente no puede ser respondida por el invitado

Él mencionó que sus comentarios como representante de Audea solo iban a estar referidos a una serie de aspectos del proyecto. ¿Tiene alguna consideración con respecto al mecanismo que propone el proyecto sobre hipoteca inversa? ¿Lo visualizaron o analizaron en la Asociación?

SEÑOR REPRESENTANTE POSADA PAGLIOTTI (Iván).- Va de suyo que compartimos la valoración que se hace desde el punto de vista de los problemas de diseño que ha tenido el sistema previsional, particularmente en los problemas de calce, que de alguna manera se empezaron a tratar de solucionar con la emisión de deuda en Unidades Previsionales ajustadas por el índice medio de salarios.

Es bueno aprovechar esta oportunidad para conocer, si es posible, la propuesta que Audea hizo llegar en su momento al Ministerio de Economía y Finanzas respecto a la posibilidad de *swap* entre el IPC y el índice medio de salarios. Nos parece una alternativa que puede ser muy interesante porque, de lo contrario -compartimos la valoración que

hace Audea-, se mantienen todos los problemas de diseño que determinarán que siga habiendo en el mercado un único oferente. Sería bueno conocer esa propuesta que supongo habrán hecho por escrito al Ministerio de Economía y Finanzas.

SEÑOR VEIROJ (Alejandro).- En cuanto a las preguntas del señor diputado Carballo, efectivamente fuimos invitados a la Comisión de Expertos para efectuar comentarios y hacer propuestas en reiteradas oportunidades. También fuimos invitados, con el mismo objetivo, cuando el equipo del doctor Saldain trabajó en la redacción final del proyecto.

Algunas propuestas que hicimos fueron consideradas, como ya mencioné, y mitigan algunos problemas de diseño. El tema principal, el del calce -de paso, respondo la última pregunta-, fue comentado a nivel de la Comisión de Expertos. En ese momento, no hicimos una propuesta específica; simplemente, manifestamos nuestra preocupación por el problema. Entiendo que había alguna visión jurídica de que podría llegar a cambiarse la forma de ajustar las pasividades del segundo pilar, por entender que no estaban alcanzadas por el artículo 67 de la Constitución. Creo que eso se dejó de lado. Entonces, el problema subsistió. Luego, empezamos a conversar con el doctor Saldain y con la gente de la OPP en concreto sobre la propuesta del *swap* de moneda. Fue una propuesta verbal. En su momento, se había analizado hacer un *swap* de longevidad porque se entendía que el principal riesgo que había para las aseguradoras privadas que participaran en este negocio era que la gente viviera mucho más de lo que está establecido en las tablas de mortalidad. Desde el sector asegurador dijimos que ese no era el problema principal; el problema principal era el calce de moneda. En concreto, lo que surgió en esa reunión -estaban Alfie, Saldain y Michelin- fue el compromiso de que a nivel de la OPP se iba a trabajar, junto con el Banco Central, sobre la posibilidad de crear el *swap* de moneda. Luego, hicimos un seguimiento sobre este tema desde Audea. Si bien estaba arriba de la mesa, no era prioridad número uno; la prioridad número uno era resolver problemas más estructurales que tiene el sistema de seguridad social.

En resumen, no hay una propuesta escrita. El tema está en la cancha del Poder Ejecutivo. Mantuvimos una reunión en diciembre con la ministra Arbeleche por otro tema; estamos impulsando una iniciativa de un seguro colectivo de vida para trabajadores. En esa reunión aprovechamos a hablar sobre el tema previsional y le mencionamos lo que habíamos conversado con el economista Alfie. Nos dijo que también iban a tomar el tema a nivel de la oficina de deuda del MEF. El tema está en la cancha del Poder Ejecutivo.

Respecto a la pregunta sobre la hipoteca invertida, no lo hemos estudiado en concreto. El doctor Saldain nos había mandado en su momento sus ideas respecto a esta posibilidad. No tenemos una valoración específica desde el sector asegurador sobre ese instrumento. Sabemos que hay experiencias en otros países sobre el tema, pero no hemos hecho una valoración en profundidad.

SEÑOR REPRESENTANTE RODRÍGUEZ (Juan Martín).- Tanto en la comparecencia del día lunes del Poder Ejecutivo y de la Comisión de Expertos, como en la de ayer del BPS, se hizo referencia a que de lo que aporta el trabajador, el 80% va a su cuenta de ahorro individual y el restante 20% se divide entre la comisión de la AFAP y el porcentaje que cobra el Banco de Seguros del Estado, por llamarlo de alguna forma. Según entendimos, la comisión de la AFAP está en el entorno de 4 o 5 puntos y la del seguro en 15 puntos.

A su juicio ¿ese porcentaje es alto, cubre las variables, las eventuales situaciones o, de lo contrario, habría margen para ser reducido?

SEÑOR VEIROJ (Alejandro).- Me voy a expedir sobre la parte del costo del seguro. Entiendo que ha ido evolucionando con los años y no olvidemos que es un mercado

monopólico. Entonces, obviamente que el precio obedece a lo que es la estructura de mercado. Sería aventurarse decir si con otra estructura de mercado el precio cambiaría. Cuando había competencia, el precio era menor. Las compañías privadas no trabajan en este negocio desde hace varios años; entonces, no tenemos experiencia siniestral reciente como para poder hacer una valoración actuarial y decir cuál es el costo de ese seguro. Lo que sí es claro es que el Banco de Seguros del Estado es monopólico en este mercado y ese precio no tiene un control.

Más que eso no puedo responder.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no hay más preguntas, agradecemos al invitado por la comparecencia a esta Comisión.

(Se retira de sala el señor Alejandro Veiroj, director ejecutivo de la Asociación Uruguaya de Empresas Aseguradoras)

SEÑOR REPRESENTANTE VALDOMIR (Sebastián).- Señor presidente: solicito que la Comisión pase a intermedio por el término de diez minutos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar.

(Se vota)

——— Dieciséis por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

La Comisión pasa a intermedio por diez minutos.

(Es la hora 10 y 43)

———Continúa la sesión.

(Es la hora 10 y 55)

SEÑOR REPRESENTANTE RODRÍGUEZ (Juan Martín).- Me gustaría confirmar la agenda que nos fue enviada el día martes.

En la próxima semana, el martes 14, a la hora 10 recibiríamos al Ministerio del Interior; a la hora 13, al Ministerio de Defensa; a la hora 15 a República AFAP y a la hora 17 a Onajpu.

¿Esto es correcto?

SEÑOR PRESIDENTE.- Sí; es así.

SEÑOR REPRESENTANTE RODRÍGUEZ (Juan Martín).- El miércoles 15 vamos a recibir al Banco Central a la hora 10; al Banco de Seguros a la hora 13 y al PIT- CNT a la hora 15.

El día jueves 16 recibiremos a la Caja Bancaria a la hora 10 y a la Caja Notarial a la hora 15.

SEÑOR PRESIDENTE.- Así es.

SEÑOR REPRESENTANTE RODRÍGUEZ (Juan Martín).- Perfecto.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

——El planteo iba por ese lado. Más que nada y en línea con lo que acota el diputado Varela, la preocupación surge por el día martes. Los demás días me parece que van a ser bastante razonables teniendo en cuenta que la experiencia que se acaba de vivir con Audea es un calco de lo que pasó en el Senado. Es muy probable que tres horas para el Banco Central y dos horas para el Banco de Seguros, que estuvieron un poco más que Audea en el Senado, sea un tiempo más que razonable. Pero el primer día, el martes, seguramente pueda llegar a haber alguna situación extrema de horario.

Voy a hacer una sugerencia: podemos ver si se puede reagendar República AFAP a efectos de contar con la opinión de ambos ministerios y de la Onajpu, adelantándola un

poquito, para la hora 16. Sugiero no trasladar a Onajpu para no dilatar la comparecencia de una organización, cuya opinión nos parece importante recibir entre las primeras. Así fue en el Senado. De hecho, lo habíamos previsto para esta semana y tanto a pedido del PIT- CNT como de la Onajpu se trasladó para la semana que viene.

Quiero colectivizar esta preocupación para no tener el martes próximo la misma situación que tuvimos ayer con Anafap.

Muchas gracias.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR REPRESENTANTE RODRÍGUEZ (Juan Martín).- Entonces, apelamos al tiempo de la experiencia en el Senado y a nuestro compromiso de mantener la agenda tratando de respetar lo máximo posible los horarios fijados.

También quiero consultar lo siguiente. Personalmente todavía no hemos visto en la página web la referencia respecto a dónde pedir las solicitudes de audiencia. Capaz que no lo estoy viendo yo, y si es así pido, disculpas.

SEÑOR PRESIDENTE.- La secretaría me acota que está. Se va a chequear nuevamente.

SEÑOR REPRESENTANTE RODRÍGUEZ (Juan Martín).- Se podría ubicar en un lugar visible cuando se ingresa a la página web, de manera que quien quiera verlo, rápidamente, lo tenga en la visual. Sabemos que más que una cuestión de acá es un tema de informática y tocar el diseño de la web debe ser un poco más que una cuestión de Estado, pero también entendemos que es un pedido de esta Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Está tomado el pedido y desde secretaría vamos a instrumentar la posibilidad de corregir esa situación.

No habiendo otros temas para considerar, se levanta la reunión.

